



SERIE ENSAYOS CEM N°17 - NOVIEMBRE 2018

GOBERNANZA METROPOLITANA

Posibles criterios para la
redefinición de una agenda local

Por Nicolás Tereschuk

GOBERNANZA METROPOLITANA

Posibles criterios para la redefinición de una agenda local

Nicolás Tereschuk

La agenda de construcción y fortalecimiento de nueva gobernanza metropolitana ha sido rica en propuestas pero débil en hechos concretos desde la recuperación de la democracia en 1983, en lo que tiene que ver con la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA).

La mayoría de los organismos públicos que coordinan políticas a nivel metropolitano aún datan del período dictatorial previo y a la democracia le ha costado definir y poner en marcha mecanismos concretos de coordinación, reglas y políticas públicas a escala metropolitana. La dimensión de los circuitos de acumulación política han entrado en juego en distintos períodos y de distinta manera para “trabar” esta agenda con gobiernos de distintos signos políticos.

La RMBA tiene particularidades a nivel regional como mundial, tratándose de una ciudad que por su peso poblacional y económico pero además en función de sus grandes desigualdades internas y la diferencia de recursos políticos con el resto del país está en una situación de enorme dificultad para encarar el complejo camino que implica dotarla de una institucionalidad metropolitana más compleja.

Teniendo en cuenta esta realidad local, la lectura del trabajo “*Overview of Metropolitan Governance. Paper for the Parliamentary Committee on State Building, Regional Policy and Local Self-Government, Ukraine*” de la Comisión Europea aporta una mirada con conceptos que, desde un punto de partida que es por supuesto diferente a la situación reciente de la RMBA, permite de todos modos enriquecer los debates sobre cuáles pueden ser los enfoques o puntos de vista más adecuados para renovar aquí una agenda metropolitana. La fortaleza del texto está en el hecho de que pone en primer plano las dificultades propias de este tipo de tarea de construcción de instituciones en el mediano plazo, incluyendo la variable política y planteando que no existe una “receta única” para lograr avances en esta agenda.

Para la Comisión Europea, esta tarea de construcción de instituciones dirigida a “coordinar entre distintos niveles espaciales y gubernativos de la ciudad” se convierte en un desafío en el cual se acrecientan los obstáculos, particularmente por el hecho de que “la desigualdad de ingresos, empleo, salud e incluso expectativa de vida puede ser tan amplia en un área metropolitana, como lo es en distintas regiones de un país”. Este aspecto de particular relevancia en la RMBA, en un país sudamericano, caracterizado por la desigualdad tanto de ingresos como de acceso a servicios públicos.

De esta manera, gobernar el área metropolitana implica “encarar desafíos en diferentes niveles espaciales y gubernativos” partiendo desde las características personales de cada habitante, pasando por lo que ocurre a nivel del barrio en el que las personas habitan y la unidad política básica (municipal) de gobierno, a lo hay que sumar el área metropolitana donde se despliega la vida y el trabajo de los habitantes de la ciudad y de otras regiones.

La tarea requiere por lo tanto pensar en cruzar límites dados e interconectar realidades. En este sentido se impone:

- Trabajar a través de los límites: Lograr colaboración entre autoridades locales vecinas dentro del área metropolitana y con instituciones provinciales y regionales.
- Trabajar a través de sectores: sectores público, privado y tercer sector.
- Trabajar a través de comunidades: trabajar inclusivamente con las comunidades, barrios y sectores que colectivamente construyen la ciudad.

A partir de un relevamiento realizado por la OCDE en 2014 pueden sobre un universo de 263 áreas metropolitanas de al menos 500.000 habitantes (en promedio menos de 2 millones de habitantes) en 21 países surge que existe algún tipo de estructura formal de gobernanza metropolitana en más del 66 por ciento de ellas. Se determina además que cuanto más grande es el área metropolitana, más posibilidades de que los arreglos institucionales metropolitanos sean más formales.

En el relevamiento se identifican cuatro tipos de arreglos institucionales:

- **Informal / auto-coordinación:** se trata de la institución más común (52% de los casos). En este esquema sólo participan municipios y otros actores locales, a partir de arreglos informales que resultan fáciles de hacer y deshacer. Principalmente se busca realizar consultas y compartir información. Usualmente estos esquemas no tienen vínculo ni con los ciudadanos ni con otras instancias de gobierno. Y no presta servicios de ningún tipo.
- **Autoridad inter-municipal:** Se registra en el 24% de los casos relevados. Se crea para tratar una temática puntual (planeamiento territorial, transporte, inversión en infraestructura), aunque hay algunos ejemplos de colaboración más amplia. En general tiene base legal o al menos acuerdo del Gobierno federal. Según este esquema, los municipios comparten responsabilidades y costos. Puede incluir a otras instancias de gobierno y al sector privado. Define sobre temáticas como planeamiento estratégico para desarrollo económico o bien uso del suelo, manejo de residuos, transporte.
- **Autoridad supra-municipal:** Se da en el 16% de los casos. A partir de este esquema se crea un nivel adicional de gobierno por sobre el nivel municipal, en general por ley el gobierno central. Tiene atribuciones precisas, a menudo de orden estratégico. Puede contar con un alcalde y asamblea electos o funcionarios no electos. Este nuevo nivel de gobierno tiene diferentes responsabilidades que los gobiernos municipales y coopera con ellos. Se dedica al planeamiento estratégico (urbano, de transporte, de desarrollo económico, de manejo de residuos).
- **Estatus especial de “Ciudad Metropolitana”:** Corresponde al 8% de los casos, ninguno de ellos en Europa. Se trata de una municipalidad dentro del área metropolitana a la que se le da un estatus superior. El gobierno central otorga el estatus especial.

Más allá del tipo de arreglo institucional, el relevamiento precisa que más del 80 % de este tipo de cuerpos de gobierno metropolitano trabajan sobre desarrollo regional. El 70% se dedica al Transporte. El 60% a la planificación territorial. Y más de 50% abarca los tres temas.

En cuanto a los integrantes de estos cuerpos, en el 55% se componen con funcionarios electos de gobiernos locales. En un 7% incluyen a integrantes de ONGs o ciudadanos, en tanto que se realizan elecciones ad hoc en el 11% de los casos. En 13% de los casos los integrantes son designados por el gobierno nacional o gobiernos subnacionales.

Luego de este relevamiento, el documento de la Comisión Europea nos brinda una serie de claves acerca de cuáles son los factores de éxito en la conformación de este tipo de instituciones. De esta forma se determina que:

- No hay una solución simple ni una única “mejor práctica” para el diseño de la gobernanza metropolitana.
- Cualquier enfoque debe estar diseñado en un contexto geográfico, histórico y político.
- Debe asegurar legitimidad, apropiación por parte de los ciudadanos.

De lo que se trata, de acuerdo a este enfoque es de superar una serie de desafíos que se presentan durante el proceso:

- Coordinar horizontalmente, entre municipios, y verticalmente, con otras áreas de gobierno.
- Avanzar en la definición de si se requiere un marco institucional más débil o fuerte en términos de poder, estructura de financiamiento y personal.
- Tomar en cuenta la importancia de ser percibido como legítimo y generar confianza entre ciudadanos, ONGs, el sector privado y otros niveles de gobierno.

En el documento se ofrecen una serie de recomendaciones a partir de este diagnóstico. Se propone “motivar la colaboración identificando proyectos metropolitanos concretos, tangibles” en un contexto de “gran involucramiento y liderazgo” por parte de las autoridades y de la sociedad civil. Es decir, ONGs, Universidades, el Gobierno central, el sector privado. Para la Comisión Europea, debe encararse como “un proceso tanto de abajo hacia arriba como de arriba hacia abajo”.

No menos importante es “generar fuentes confiables de financiamiento metropolitano” y “diseñar incentivos y compensaciones a cambio del involucramiento en el proceso de gobernanza metropolitana”. Se debe añadir a esto la implementación de “un proceso de largo plazo de monitoreo y evaluación”. Y se agrega que “el proceso se refuerza en el marco de un esfuerzo nacional de mejora institucional”.

Al analizar este relevamiento y sus recomendaciones es notoria la idea de que los arreglos institucionales metropolitanos deben adaptarse a la realidad política y social local y no al revés si es que se busca contar con algún grado de éxito, que siempre apunta en todo caso a avances graduales. El hecho de que la mayor cantidad de casos corresponda a instituciones metropolitanas con objetivos y capacidades modestas da cuenta de esta situación.

A partir de esta información puede verificarse también que “escalar” en la complejidad institucional metropolitana es una tarea de gran dificultad incluso en países de altos niveles de institucionalización donde las normas tienen mayor capacidad de encuadrar el comportamiento de los distintos actores.

De esta manera, tomar en cuenta la realidad política local y vincular al esfuerzo de institucionalidad metropolitana tanto entre distintos actores estatales como con la sociedad y actores no estatales, generando importantes grados de confianza entre ellos resultan elementos clave. Dotar a las instituciones de los fondos acordes a los objetivos trazados resulta también un elemento central.

Cuando hablamos de la RMBA podemos evaluar con claridad que la tarea a llevar adelante implica un esfuerzo superior dadas las características que planteamos inicialmente. La comparación internacional revela el importante peso poblacional, así como la complejidad a nivel de las entidades subnacionales en el marco de un país federal.

Justamente a partir de tomar en cuenta esta realidad es que la información y recomendaciones de la Comisión Europea permiten generar una serie de comparaciones y paralelismos y funcionar de guía para la conformación de una agenda metropolitana a futuro.